

O CONCEITO DE TERRITÓRIO E AS RECENTES POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL E SUAS CONTRADIÇÕES NO ESTADO DO MARANHÃO

Aurora Amélia Brito de Miranda

Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

O CONCEITO DE TERRITÓRIO E AS RECENTES POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL E SUAS CONTRADIÇÕES NO ESTADO DO MARANHÃO

Resumo: Este artigo problematiza o conceito de *desenvolvimento territorial*, que vem ganhando notoriedade e sendo utilizado de forma indiscriminada, especialmente por planejadores e formuladores de políticas públicas no Brasil, a partir de 2003, com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), ligada ao Ministério do desenvolvimento Agrário (MDA). Tendo como palco o Estado do Maranhão, analisa as perspectivas e limites das recentes políticas de desenvolvimento territorial rural implementadas no Estado.

Palavras-chave: Território, desenvolvimento, desenvolvimento territorial, Estado, Maranhão.

THE CONCEPT OF TERRITORY AND RECENT RURAL DEVELOPMENT POLICIES AND CONTRADICTIONS IN THE STATE OF MARANHÃO

Abstract: This article aims to question the concept of *territorial development*, which is gaining notoriety and being used indiscriminately, especially for planners and policy makers in Brazil, from 2003, with the creation of the Ministry of Territorial Development (SDT), linked to the Ministry of Agrarian Development (MDA). Its scenery is the State of Maranhão. It analyzes the prospects and limits of recent territorial rural development policies implemented in the State.

Key words: Territory, development, territorial development, State, Maranhão.

Recebido em: 28.02.2012. Aprovado em: 16.04.2012.

1 INTRODUÇÃO

No final dos anos 1990 e principalmente a partir de 2003, com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), ligada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), foi incorporada pelo Estado brasileiro a dimensão espacial do desenvolvimento rural em substituição à dinâmica regional anteriormente adotada.

Conforme o Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA (BRASIL, 2003, p. 4), o Território é conceituado como

Um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial

Território, numa outra perspectiva, diferente da normativa, envolve, necessariamente, arbítrio, criação, nexos, poder. Assim, qualquer diagnóstico de natureza territorial deverá explicitar os conflitos e compromissos postos, posicionar recorrentemente a região ou a cidade no contexto mesorregional, estadual, nacional, etc; identificar seus nexos de complementaridade econômica, política e social. Estudar sua inserção frente aos ritmos diferenciados dos processos de desenvolvimento dos diversos territórios com os quais se relaciona conjunturalmente e estruturalmente.

Mas antes de analisar o conceito de território, é pertinente colocar o que se entende por desenvolvimento.

Este termo passou a ser utilizado com mais frequência nas sociedades ocidentais no final da Segunda Guerra Mundial, precisamente em 20 de Janeiro de 1949, a partir do discurso de posse do Presidente Truman. Uma nova era se abria para o mundo – a era do desenvolvimento

É preciso que nos dediquemos a um programa ousado e moderno que torne nossos avanços científicos e nosso progresso industrial disponíveis para o crescimento e para o progresso das áreas subdesenvolvidas. O antigo imperialismo – a exploração para lucro estrangeiro – não tem lugar em nossos planos. O que imaginamos é um programa de desenvolvimento baseado nos conceitos de uma distribuição justa e democrática. (ESTEVA, 2000, p. 59).

Segundo Esteva (2000), ao usar pela primeira vez a palavra “subdesenvolvido”, o Presidente Truman deu um novo significado ao termo desenvolvimento e criou um eufemismo, que a partir de então, passou a ser usado de forma discreta ou inadvertidamente, para referir-se à hegemonia americana, ou aos países desenvolvidos do Norte, que seriam a referência socioeconômica e política para os países do Sul, que deveriam superar as condições de atraso econômico no qual se encontravam. Assim,

Em um sentido muito real, daquele momento em diante, deixaram de ser o que eram antes, em toda sua diversidade, e foram transformados magicamente em uma imagem inversa da realidade alheia: uma imagem que diminui e os envia para o fim da fila; uma imagem que simplesmente define sua identidade, uma identidade que é, na realidade, a de uma maioria heterogênea e diferente, nos termos de uma minoria homogeneizante e limitada. (ESTEVA, 2000, p. 60).

A metáfora do desenvolvimento se tornou uma hegemonia global da história ocidental, impossibilitando aos povos com culturas diferentes e diversas a possibilidade de definirem de forma autônoma sua própria vida social. O termo passou a fazer parte da linguagem popular no século XIX, com a palavra desenvolvimento absorvendo uma variedade de significados, o que dissolveu a precisão do que seja realmente desenvolvimento. No entanto, embora necessite de uma maior definição, quando não devidamente qualificado, o termo está firmemente estabelecido no imaginário popular e intelectual; não consegue ser dissociado das palavras com as quais foi criado: crescimento, evolução, maturação, ou seja, o termo sempre tem um sentido de mudança para melhor, é a palavra mágica que tem o poder de resolver todos os problemas que nos afligem.

Neste sentido, o conceito de desenvolvimento vem sendo utilizado por diversas referências teórico-metodológicas, que passaram a considerar nas suas abordagens as particularidades e singularidades em questão.

Escobar (1996) chama a atenção para as noções que vêm associadas ao termo desenvolvimento: crescimento, especialização, industrialização, urbanização, acumulação de capital, planejamento, modernização e ajuda externa. Argumenta que, para justificar a expansão dessa economia de desenvolvimento pelo mundo, construiu-se a noção de subdesenvolvimento e de Terceiro Mundo e se criou todo um aparato institucional/financeiro (Banco mundial, FMI, OMC) e profissional (burocratas e consultores especialistas) para disseminar a sua ideologia e implementar os

mecanismos e programas capazes de “resgatar” os pobres e subdesenvolvidos do planeta.

Entretanto, o debate a nível nacional e internacional sobre desenvolvimento, reduzido ao crescimento econômico ou a metas e indicadores quantitativos, está fadado ao fracasso. Nesse debate se admitiu, também, que um alto índice de crescimento não levou a um progresso satisfatório do desenvolvimento, pelo contrário, mostrou as enormes desigualdades sociais e ambientais decorrentes do modelo adotado.

Percebo que há uma considerável diversidade de arranjos institucionais por meio dos quais as propostas desenvolvimentistas interagem, ganham novos significados, e influenciam a elaboração de políticas públicas, buscando se transformar em ações concretas. Também, é possível perceber que nessas propostas há uma valorização generalizada da ideia de participação dos beneficiários na execução dos programas e projetos, embora historicamente os trabalhadores tradicionalmente tenham sido tratados como objetos e não protagonistas da intervenção pública.

Na contemporaneidade, outros temas são incorporados à análise do desenvolvimento, como o desenvolvimento regional, desenvolvimento local e desenvolvimento territorial, inclusive fazendo parte do planejamento e formulação das Políticas Públicas. Assim, no item a seguir tratarei especificamente da análise do conceito de desenvolvimento territorial.

O presente artigo é parte das reflexões realizadas no âmbito do CODETER - Colegiado de Desenvolvimento Territorial, visando subsidiar o trabalho dos conselheiros nos territórios rurais, a partir de uma pesquisa bibliográfica sobre a referida temática.

2 DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: ambiente em construção, em conflito ou mero receptáculo de interesses?

O conceito de desenvolvimento territorial além de ter sido incorporado pelo Estado brasileiro, a exemplo do MDA/SDT, por estudiosos do campo, organizações multilaterais, como o Banco Mundial, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), é utilizado, também, entre as organizações dos trabalhadores rurais, como a Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (FETRAF/BRASIL/CUT) e a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG).

O planejamento estratégico da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) se fundamenta em princípios e tem como estratégia a operacionalização das ações, com o objetivo de fortalecer processo de desenvolvimento dos territórios de identidade e da Cidadania. As ações estratégicas estão voltadas para 04 (quatro) áreas de resultados da SDT: Gestão

Social; Redes Sociais; Dinamização Econômica e Articulação das Políticas Públicas.

No Maranhão, existem 08 (oito) territórios rurais reconhecidos que vêm sendo apoiados pelo Governo Federal. Estes territórios estão incluídos no Programa Territórios da Cidadania. Os primeiros inseridos no programa, em 2008, foram: Baixo Parnaíba, Cocaís, Lençóis/Munin, Vale do Itapecuru. Os demais territórios rurais, Baixada Ocidental, Alto Turi, Gurupi e Médio Mearim e Campos e Lagos, foram inseridos em 2009.

Além desses territórios rurais reconhecidos pelo Estado, existem ainda 06 novos territórios de Identidade que ainda precisam ser incorporados: Território Rural Cerrado Sul, Território Rural Cerrado Amazônico, Território Rural Vale do Mearim, Território Rural Vale do Pindaré, Território Rural Médio Sertão Maranhense e Território Rural Centro Maranhense.

Cada Território tem sua institucionalidade de gestão conhecida como CODETER - Colegiado de Desenvolvimento Territorial, integrado por representantes do poder público e da sociedade civil: organizações de base representativas dos movimentos sociais, grupos informais de diversas naturezas e ONG's que devem cumprir um papel de destaque no desenvolvimento dos territórios nas diversas áreas em que atuam. Os colegiados, por sua vez, devem se organizar em rede - Rede Estadual dos Colegiados de Desenvolvimento Territorial do Estado do Maranhão.

Os colegiados territoriais elaboraram seus Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS). Estes Planos integram uma visão mais ampla do território, projetando todas as ações necessárias ao seu processo de desenvolvimento sustentável. Essa nova visão de planejamento do desenvolvimento rural, voltada para o território, deriva da necessidade de articulação das políticas públicas, da formação de parcerias, de forma a viabilizar o alcance de objetivos maiores das políticas públicas, potencializando resultados e reduzindo desperdícios vinculados à superposição e à dispersão de esforços.

Concordo com Hespanhol (2010), quando afirma que na perspectiva normativa e operacional utilizada pelo estado brasileiro, o enfoque territorial é considerado apenas como uma ferramenta para se pensar o planejamento e a intervenção estatal, o que difere da abordagem territorial, utilizada na academia, principalmente na geografia, em que este é apreendido e delimitado por e a partir de relações de poder engendrados por um grupo social num determinado espaço-tempo, sendo os conflitos considerados como componentes fundamentais de sua constituição e lógica. É a partir desta abordagem que o presente artigo incorpora a perspectiva de desenvolvimento territorial, ou seja, como um ambiente em construção e em conflito.

As mudanças no sistema do capital, ocorridas nas três últimas décadas, seja de natureza conjuntural ou estrutural, processaram alterações profundas, na ordem mundial, como a financeirização da economia, a revolução tecnológica, a redefinição do papel do Estado, as mudanças no mundo do trabalho, a questão social e regional, entre outras.

Entre as transformações sistêmicas no capitalismo e suas repercussões no território, não há determinações lineares e fáceis, necessitando-se estabelecer inúmeras mediações teóricas e históricas entre essas duas dinâmicas. (BRANDÃO, 2007).

A opção neoliberal reforça os discursos de urgência e profundidade da crise, a necessidade da descentralização, da governança territorial de uma interpretação localista da realidade, sugeridas pelas agências multilaterais, como modelo de comportamento e recomendações de estratégias e ações públicas para o desenvolvimento.

Mas o território é também espaço da indeterminação, da contingência, locus de lutas políticas.

As mudanças apontadas acima e os imperativos da globalização têm imposto, conforme Brandão (2007, p. 42), novos requisitos de fluidez, agilidade e mobilidade,

Acionado e aperfeiçoado novos elementos de seletividade de diferenças espaciais, exigindo novos requisitos locacionais, reafirmam-se e negam-se externalidades localizadas, desconstruindo ou reconstruindo novas dinâmicas e dimensões territoriais e novas formas de produção do espaço social. O capitalismo continuamente desenha e redesenha novas geografias, produzindo novas escalas, novos pontos nodais, rearranjando as forças da polarização, da heterogeneidade e da dominação territorial. Mudam os padrões de articulação das diversidades localizadas. Mudam os núcleos dinâmicos de comando que exercem diferentes espécies de atratividade e dominação e geram estratégicos ou não pontos, eixos e nós de maior ou menor potência reprodutiva e capacidade de apropriação.

Para o autor, estas são questões atinentes aos processos de integração e polarização, que derivam da própria natureza desigual e combinada do desenvolvimento capitalista.

Brandão (2007, p. 42) considera David Harvey, como

O maior expoente da vertente investigativa, que busca pesquisar como os interstícios do desenvolvimento geográfico desigual ocultam um verdadeiro fermento de oposição.

A abrangência do debate das últimas décadas, referentes à dimensão territorial de desenvolvimento é enorme e pertinente, porém, muitas vezes, sua análise é banalizada por autores e práticas discursivas, que acabam por vulgarizar e o reduzir, num contexto, de verdadeiro deslumbramento em que parece que “tudo se tornou territorial”. (BRANDÃO, 2007, p. 44).

De acordo com Brandão (2007), a necessidade da “territorialização” das intervenções públicas é tomada como panacéia para todos os problemas do desenvolvimento.

A questão territorial ressurgiu, desde seu início, já hegemonizada por uma visão econômica conservadora, em que

Tudo se transformaria em uma questão de distribuição locacional, em um ambiente não construído, mas dado “naturalmente”, inerte, isto é, conformado pelas forças mercantis, sendo o território tão-somente o receptor dessas decisões individuais. [...] Este modelo teórico possui nítido caráter a - histórico, a - escalar (aplicável tanto a um país, quanto a uma cidade etc.). Também não há contexto institucional e nem ambiente construído por forças sociais e políticas. (BRANDÃO, 2007, p. 44).

Num ambiente onde o território é apenas o receptor, as entidades nada decidem, não têm poder, são passivas e meros instrumentos das forças do mercado e das instituições políticas, que fariam o ajustamento harmonioso, superando as fricções possíveis existentes nesses planos estáticos, que seriam as regiões.

Conforme as reflexões de Brandão (2007), o território passa a ser visto como o grande elemento repositório, condensador e, ao mesmo tempo, regulador autômato de relações, dotado da propriedade de sintetizar e encarnar projetos sociais e políticos. Ou seja,

Personifica-se, fetichiza-se e reifica-se o território, ao preconizar que o mesmo tenha poder de decisão, desde que dotado de adequado grau de densidade institucional e comunitária. À ação pública caberia apenas animá-lo e sensibilizá-lo, construindo confiança e consenso duradouro. (BRANDÃO, 2007, p. 49-50).

Esse autor afirma, ainda, que o consenso é colocado como um pressuposto e não como algo a ser construído. Desta forma, o território que deveria ser visto como ambiente politizado, em conflito e em construção é posto como ente mercadejado e passivo, mero receptáculo. O que é fruto de relações sociais aparece como relação entre objetos. Há uma

coisificação e o território parece ter poder de decisão, transformado em sujeito coletivo. (BRANDÃO, 2007).

Neste sentido, as contradições são dissolvidas e ocultadas, objetivando um compromisso territorial onde se busca tudo ajustar e harmonizar.

Nos anos de 1970, se estruturou um pensamento alternativo a esta corrente conservadora, representado principalmente por autores como Reis (2005) e Brandão (2007), e o território passou a ser entendido como uma produção social, em que se procura analisar os conflitos que se estruturam e as lutas que se travam em torno desse ambiente construído socialmente.

A partir desta perspectiva, os territórios não podem ser vistos como passivos, meros receptáculos e sem contexto institucional e político. Procurou-se dar ênfase na relação Estado e capital em sua intervenção sobre o espaço.

Diversas contribuições importantes foram dadas pela geografia crítica e marxista, assim como pela sociologia urbana e a economia política. Embora não cabendo aqui o mapeamento minucioso, cabe apontar as referências teóricas de autores que têm se destacado na análise do espaço enquanto construção social, resultante das determinações sociais, econômicas e políticas, como: Henry Lefebvre, David Harvey, Manuel Castell, Alan Lipietz, Doreen Massey, José Luís Corragio, Milton Santos, Neil Smith, Edward Soja e outros. (BRANDÃO, 2007, p.47).

Porém os trabalhos e as discussões, principalmente numa perspectiva normativa, ainda consideram o território como um dado ou um sítio fixado e não como deveria ser: uma construção social conflituosa, dinâmica, multidimensional, com trajetórias históricas em aberto.

Nessa discussão, duas matrizes teóricas, antagônicas e com distintas concepções sobre a natureza do território se afirmam: uma que percebe o território de forma estática, mero reflexo, inerte que mercadeja sua locação, propagandeando suas vantagens comparativas e disputando a atração dos capitais modernos; e outra que percebe o espaço de forma dinâmica, construída socialmente, como produto de conflitos e disputas em torno do espaço construído pela ação das classes sociais em seu processo de reprodução histórica. (BRANDÃO, 2007).

Reis (2005, p. 2) denomina essas visões de dois possíveis paradigmas: o da mobilidade e o da genealogia.

O primeiro considera o território como suporte de localizações, local de recepção, de movimentação de fatores produtivos no espaço. O segundo atribui ao território um papel ativo, uma ação interveniente nos processos que se pretende analisar, requerendo uma

genealogia dos processos, visto que estes ocorrem em lugares, quer dizer, originam-se e desenvolvem-se em circunstâncias concretas, identificáveis e diferenciadas.

Grande parte da literatura e da discussão se filia ao paradigma da mobilidade. Em que

O desenvolvimento passa a depender da performance do território, de seu acúmulo de relações e de sua capacitação institucional. Este é visto como uma espécie de suporte ou plateau que busca atrair bons capitais e criar barreiras à atração de habitantes ruins (pobres, com baixa qualificação profissional, consumidores não solventes etc). No território, mera superfície recipiente, de embarque e desembarque de capitais/coisas/pessoas, construir-se-à, graças à proximidade de atores cooperativos, um poderoso consenso, baseado nas relações de confiança mútua comunitária, que sustentaria, ao fim e ao cabo, o processo de avanço e progresso para todos. (BRANDÃO, 2007, p. 51).

A partir desta reflexão, se percebe que há uma negação do caráter conflituoso por essência da construção de uma trajetória histórica, conforme coloca o paradigma da genealogia do desenvolvimento. E assim, a questão do subdesenvolvimento de uma área se daria pela insuficiência de acessibilidade ou ausência de fatores dinâmicos.

Brandão (2007) reafirma que as formulações analíticas sobre o território na contemporaneidade exaltam em demasia (muitas vezes até banalizando) as potencialidades e a capacidade endógena de uma única escala espacial (geralmente a menor) como a melhor para a promoção do desenvolvimento. Entretanto,

A realidade tem negado as elaborações teóricas abstratas “uniescalares” e, em todo mundo, as políticas de desenvolvimento com maiores e melhores resultados são justamente as que não discriminam nenhuma escala de per si (considerando que uma escala seja melhor que outra, devendo ser privilegiada na ação), mas reforçam as ações multiescalares: microrregionais, mesorregionais, metropolitanas) mais adequadas a cada problemas concreto a ser diagnosticado e enfrentado. (BRANDÃO, 2007, p. 51).

Assim, conforme já colocado, território não é uma variável de análise, um dado da realidade fixada, mas sim, uma construção social, de natureza

conflituosa. Uma produção coletiva, dinâmica, com uma trajetória histórica a ser realizada.

Portanto, a análise deve ser feita a partir das seguintes indagações: Quem são os atores, agentes e sujeitos? Quais os interesses concretos, instrumentos táticos e estratégias? Qual a escala espacial de atuação? As determinações dos fenômenos analisados se dão em que escala espacial e em que escala se manifestam? Onde estão os centros de decisão e comando? Qual o papel do Estado na provisão de infraestrutura? Como são definidas as relações de propriedades nos territórios?

Neste sentido, compartilho das reflexões de Reis (2005, p. 7), quando afirma que o que está em causa não é o território

Enquanto conjunto físico de paisagens materiais, mas o território enquanto expressão e produto das interações que os atores protagonizam. O território, nestas circunstâncias, é proximidade, atores, interações. E é também um elemento crucial da matriz de relações que define a morfologia do poder nas sociedades contemporâneas.

Conforme colocado, os territórios são construções sociais, discursivas e materiais, mas também, de acordo com Reis (2005, p. 9), formam a rede matricial interna dos territórios (sua capacidade dinâmica),

A resposta à pergunta “o que é um território?” exige que consideremos três dimensões das estruturas e das dinâmicas territoriais: a) A proximidade é o contexto e as relações que ela propicia: são pessoas em co-presença; são ordens relacionais; são consolidações de culturas práticas e de instituições; b) As densidades exprimem-se em interações continuadas, em aprendizagens e competências (externalidades cognitivas), que coordenam a ação de atores sociais; c) O poliformismo estrutural assinala o fato de a tensão entre mobilidades e territorializações produzir diferenciações dentro de ordens mais vastas [...] há espaços estruturais de iniciativa e de autonomia cujo desenvolvimento afirma a sua relevância própria e exerce efeitos de feed-backs sobre outros espaços. Nisto consiste a noção de que a incerteza e as trajetórias inesperadas são também parte do mundo.

No território são colocados projetos e trajetórias que podem estar em disputa ou não. Assim, é preciso analisar não apenas objetos, mas, principalmente, ação.

Neste sentido, Milton Santos (1996) afirma que o

espaço é formado por um conjunto indissociável, solidário e também contraditório, de sistemas de objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como quadro único no qual a história se dá.

Por último, concordo com a análise de Brandão (2007), quando defende que pensar políticas públicas territorializadas passa por articular devidamente escalas, arenas, níveis e instâncias que se encontram tramados.

3 LIMITES E PERSPECTIVAS DAS RECENTES POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO IMPLEMENTADAS NO ESTADO DO MARANHÃO

O Maranhão inicia o seu processo de integração no mercado nacional nos anos de 1940-50, mas só se efetiva conforme Mesquita e Paula (2008), após 1964, inicialmente como produtor de alimentos básicos, no caso específico, o arroz e a pecuária bovina; posteriormente, com o Projeto Grande Carajás, como exportador de minério (ferro e alumínio).

De acordo com Miranda (2010), a primeira forma de expressão concreta do capitalismo monopolista no campo maranhense foi a dinamização do setor pecuário, em que se destacaram os incentivos fiscais distribuídos pelas agências regionais de desenvolvimento: SUDAM e SUDENE. A segunda forma foi o desenvolvimento de uma agricultura em bases capitalistas, inicialmente no sul do Estado, com a produção em larga escala de arroz e da soja e, mais recentemente, a partir da década de 1970, no Oeste e no Baixo Parnaíba, com a produção da monocultura do eucalipto e produção de papel e celulose.

Além destes projetos, tem-se, ainda, a instalação de grandes empresas madeireiras na região do Pindaré e do Tocantins, adentrando a região do Gurupi, até chegar ao litoral de Turiaçu.

Concordo com Mesquita e Paula (2008, p. 9), quando afirmam que com a mudança no padrão de acumulação, entre os anos de 1970 e 1985, o processo de incorporação do Maranhão ao mercado nacional,

Efetivou-se a partir de gordos subsídios por parte do governo às grandes empresas comerciais e agropecuárias com objetivo de modernizá-las tecnologicamente, bem como gerarem demanda de insumos ao pólo dinâmico do capitalismo brasileiro. A principal meta dos órgãos governamentais – SUDAM e SUDENE –, para o caso maranhense, no aceleração da absorção de grandes áreas devolutas de terras por grandes empresas agropecuárias.

A retomada em escala ampliada dos grandes projetos de desenvolvimento oriundos do modelo de desenvolvimento decorrente dos investimentos da modernização dos governos ditatoriais do pós 1964, contaram com a participação da iniciativa privada tanto nacional como internacional. Tal modelo previa a industrialização, a modernização do país e a integração da Amazônia à dinâmica econômica nacional e internacional. (SANT'ANA JÚNIOR et al, 2009).

Assim, deste o final da década de 1970, o Maranhão é palco de vários investimentos, através do que se denomina "Grandes Projetos de Desenvolvimento", composto, por exemplo, pelo consórcio ALUMAR-ALCOA, a Companhia Vale do Rio Doce, denominada atualmente de VALE, o Centro de Lançamento de artefatos espaciais, (Centro de Lançamento de Alcântara - CLA, projetos voltados para monocultura no sul e sudeste do Estado, projetos voltados para a criação de búfalos na baixada maranhense e para piscicultura no litoral). E, mais recentemente, a Hidrelétrica construída no município de Estreito/MA, a refinaria PREMIUN-PETROBRÁS a ser construída no município de Bacabeira/MA e o projeto de exploração de Gás Natural no município de Capinzal do Norte/MA.

Visando estes empreendimentos, é construída toda uma infraestrutura de estradas e rodagens, como a estrada de Ferro Carajás e o complexo portuário de São Luís, formado pelo Porto de Itaqui, Terminal Ponta da Madeira, Terminal do Consórcio Alumínio do Maranhão/ALUMAR e o terminal da Ponta da Espera. O porto de Itaqui está sendo ampliado, como também a refinaria da Alumar. Todos estes projetos prometem o desenvolvimento e a criação de milhões de empregos.

A verdade, é que as altas taxas de crescimento dos anos recentes da economia maranhense (que serão apresentadas a seguir), e as promessas apregoadas pelo grande capital e pelos governantes dos últimos quarenta e poucos anos não diminuíram e nem estabilizaram a pobreza ou os índices sobre o nível de desenvolvimento humano (IDH), exclusão social, degradação ambiental; pelo contrário, o quadro de desigualdade coloca o estado do Maranhão como um dos piores do país.

Portanto, faço minha, a seguinte formulação de Mesquita e Paula (2008, p. 9),

Por que o Maranhão, embora em tese dispusesse de toda uma gama de políticas e de instrumentos poderosos de transformação, como a política de modernização agrícola, baseada num farto e barato crédito subsidiado não geraram novos excedentes - efeitos de encadeamento prospectivos e retrospectivos - à dinâmica interna com o objetivo de promover um amplo processo de modernização nas relações de produção existente no estado?

Ou seja, mesmo com uma política subsidiada, os efeitos dessa política são residuais, pois ela se

Manifestou de forma pontual, especificamente na pecuária de corte, na produção de arroz irrigado e em alguns poucos setores da agroindústria como beneficiamento de óleos vegetais e madeira, sendo pouco representativa para o conjunto da economia e produtores beneficiados. Ou seja, estes principais instrumentos de modernização econômica pouco fizeram em termos de transformação qualitativa do perfil produtivo do estado. Os efeitos se restringem ao período de auge dos incentivos fiscais e do crédito subsidiado, a partir daí (crise dos anos 80) coube as forças de mercado dar dinâmica desta expansão e modernização que se manifestar-se-à no agronegócio da soja e do eucalipto. (MESQUITA, 2008, p. 9-10).

Dessa forma, considerando o universo das atividades, os efeitos desses "Grandes Projetos" são pouco numerosos e produzem para o centro dinâmico do país e ou para o mercado externo, sem preocupação de expansão do mercado local. Além do mais, a política macroeconômica dos governos federais - fiscal monetária e cambial - através dos instrumentos de crédito e incentivos fiscais, para o âmbito regional, foi a principal ferramenta indutora de investimentos que viabilizou a expansão capitalista no Maranhão, em algumas atividades. (MESQUITA; PAULA, 2008).

Portanto, o crescimento econômico do Estado nas décadas de 1970 e 1980, especificamente na pecuária, é expressão desse conjunto de fatores de ordem política e econômica, com desdobramento na questão social e demográfica, resultando em transformações diversificadas em vários planos na sociedade maranhense.

O desenvolvimento socioeconômico recente no Maranhão é insustentável, tendo por base o estudo de algumas variáveis, como a dinâmica demográfica, a dinâmica econômica e social. Embora mudanças importantes estejam ocorrendo com a alteração da matriz produtiva do setor industrial nos anos noventa. (MESQUITA, 2008).

No que se refere à variável demográfica, é importante destacar o crescimento da população urbana em relação à população rural, que aconteceu nos anos 2000, quando a população urbana atingiu 59% da população total, contra 41% da população rural. Dados mais recentes do IBGE, entre 1985 e 2004, mostram que a população maranhense decresceu a 1,64%; no período anterior (1970 e 2002), era de 2,1% ao ano, contra 1,74% do Nordeste e 2% aproximadamente do Brasil. Porém, ainda é superior à taxa do Nordeste, de 1,45% ao ano,

no mesmo período. Mesmo assim, a urbanização maranhense continua sendo a menor do país.

O crescimento da população urbana e a mudança do perfil demográfico é consequência de fatores tais, como:

Aumento da migração campo-cidade, devido à concentração da terra e da renda; a desarticulação da pequena produção de alimentos básicos e do extrativismo do babaçu; a ineficácia das políticas agrícolas –notadamente as voltadas para agricultura familiar; a expectativa de emprego gerada pelo programa Grande Carajás na década de oitenta; a ausência ou a forma pontual como as políticas públicas voltadas ao atendimento de demandas básicas – saúde/educação – para a área rural. (MESQUITA, 2008, p. 23).

A partir destes fatores, começaram a surgir núcleos urbanos ou aumentaram os já existentes, principalmente no eixo da Ferrovia Grande Carajás, favorecendo o aumento do comércio e de alguns outros serviços locais, que antes eram reduzidos, porém, aumentaram também os problemas com a escassez de serviços básicos, como saúde, saneamento, educação, habitação, segurança, trabalho e renda.

No que se refere à variável econômica, entre 1970 e 2004, há mudanças importantes em vários setores da economia maranhense. No que se refere à taxa de variação do PIB (Produto Interno Bruto), em termos quinquenais, a maior foi no período de 1975/80 e a pior entre 1990/95. O primeiro período é exatamente o auge dos incentivos fiscais e da grande expansão da pecuária no Maranhão; o segundo período é o momento crise da dívida externa e o início do processo de redução do Estado como indutor dos investimentos economia.

Com base nos dados do PIB do Maranhão, anualizado a preço de dezembro de 2004 (base 100 = 2004), Paula e Mesquita (2008, p. 12) afirmam que o

Desempenho da economia maranhense nos últimos 20 anos foi de 4,5% ao ano, superior à média do Nordeste, de 3,9% ao ano. Todavia, é no curso da década de 1990, que ela é mais significativa, isto é, 3% ao ano.

Ainda conforme os autores,

Apesar deste desempenho o Maranhão superior ao Nordeste e ao Brasil, detém uma posição ainda muito modesta na geração de riqueza (PIB), tanto em termos absolutos R\$ 16, 547 bilhões de reais em 2004, quanto relativo, 0,9 do total do país. Só recentemente é que o Maranhão ultrapassou a

barreira histórica de 1%, alcançando 1,17% do PIB nacional em 2005. Em termos de participação relativa do PIB maranhense em relação ao Nordeste, nota-se um aumento ainda modesto, isto é, salta de 5,2% em 1985 para 6,7% em 2004, enquanto a posição do Nordeste frente ao Brasil permaneceu inalterada neste mesmo intervalo, cerca de 14% ao ano. [...] Quanto à renda per capita do Maranhão, percebe-se uma curva ascendente ao longo do período, seja pela menor taxa de crescimento demográfico, seja pelo crescimento econômico. A taxa média de crescimento da renda per capita do Maranhão entre 1985/2004 foi de 2,8% ao ano, bem superior ao do conjunto do Nordeste que foi de 1,72% ao ano. Contudo, outros estados do Nordeste e de outras macro-regiões do país tiveram taxas importantes de crescimento em igual período. (MESQUITA; PAULA, 2008, p. 13).

Para Mesquita (2008), a explicação do crescimento é devida não só ao setor da pecuária, já tradicional, mas também pela soja, eucalipto e carvão vegetal, além dos investimentos maturados do II PND referentes à extração mineral da região de Carajás, que vão se constituir em principais produtos de exportação do país ao longo da década de 1990.

O que é mais preocupante, é que o crescimento da economia maranhense é direcionado, sobretudo, pela dinâmica externa e tem como principal base de sustentação algumas commodities vegetais e minerais, como a soja, o eucalipto, e os minérios de ferro e alumínio. Enquanto as atividades voltadas para o mercado interno, que poderiam fomentar um crescimento estruturante e compatível com a realidade da maioria dos trabalhadores da região, como agricultura familiar, agroindústria e o turismo, por exemplo, ficam em segundo plano.

E mais grave ainda, é a concentração da terra e da renda que continua aumentando, acentuada pela instalação dos “Grandes Projetos”, cuja consequência imediata é a desarticulação do modo de vida das famílias atingidas¹ (especialmente os grupos que formam os povos e comunidades tradicionais²) e a degradação do meio ambiente, ocasionada pelo uso da pecuária extensiva, a produção da soja e, nos anos mais recentes, a produção de carvão vegetal, objetivando a fabricação de ferro-gusa.

4 CONCLUSÃO

As recentes políticas de desenvolvimento adotadas no estado do Maranhão, para serem reconhecidas numa perspectiva territorial, deveriam compreender a biodiversidade existente nos variados espaços, o respeito às tradições locais, os direitos básicos como saúde, educação, moradia e

trabalho. Contudo, não é isso que se percebe, pelo contrário, há um aumento da concentração da renda e da terra e o deslocamento compulsório de povos e comunidades tradicionais.

Diferente da proposta aqui analisada, onde o território deve ser percebido a partir de um ambiente politizado, em conflito, no modelo econômico de desenvolvimento implementado no estado do Maranhão, as contradições são dissolvidas e ocultadas, objetivando um compromisso territorial onde se busca ajustar e harmonizar, fortalecendo os interesses macroeconômicos em detrimento dos interesses locais e regionais. Ou seja, as políticas governamentais fizeram a opção pelo modelo de desenvolvimento que segue a lógica ocidental e racionalizada a serviço do grande capital.

Dessa forma, entraves importantes precisam ser enfrentados na economia maranhense, como a concentração da terra e renda, uma precária infraestrutura e o baixo nível de investimento, pois conforme apresentado, os investimentos no Maranhão foram pontuais e seletivos, direcionados a setores intensivos de capital, ou para atividades extensivas em áreas que não contribuem na constituição de uma política socioeconômica estruturante no Estado.

Além do mais, é preciso avançar, também, em termos de participação e articulação política dos principais sujeitos locais, pois concordo com (HESPANHOL, 2010), quando coloca que as mesmas limitações e problemas apresentados na escala dos municípios (paternalismo, coronelismo, patrimonialismo, ingerências político-partidárias, manipulação na priorização dos investimentos, etc.) podem se reproduzir no âmbito dos territórios.

Por fim, enquanto perdurarem essas questões e os problemas estruturantes de intensa concentração fundiária e de renda, dificilmente as políticas públicas conseguirão, de forma isolada, mudar a situação socioeconômica vigente.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Alfredo W. B. Identidades dos territórios e movimentos sociais na Pan-Amazônia. In: MARIN, Rosa E. Azevedo. **Populações tradicionais: questão da terra na Pan-Amazônia**. Belém: UNAMA, 2006.

BRANDÃO, Carlos. Territórios com classes sociais, conflitos, decisão e poder. In: ORTEGA, Antonio César; FILHO, Niemeyer A. (Orgs). **Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária**. Campinas, SP: Ed. Alínea, 2007.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Referências para o desenvolvimento territorial sustentável**. Brasília: CONDRAF/NEAD, 2003.

ESCOBAR, Arturo. **La Invención del Tercer Mundo: construcción e desconstrucción del desarrollo**. Bogotá: Norma, 1996.

ESTEVA, Gustavo. Desenvolvimento. In: SACHS, Wolfgang (Ed.). **Dicionário do desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder**. Petrópolis: Vozes, 2000.

HESPANHOL, R. A. M. A adoção da perspectiva territorial nos projetos de desenvolvimento rural no Brasil. **Campo-território: Revista de Geografia Agrária**, Uberlândia, v. 5, n. 10, 2010.

MESQUITA, Benjamim Alvino de. **Desenvolvimento econômico recente do Maranhão: uma análise do crescimento do PIB e perspectivas**. São Luis: IMESC, 2008.

_____; PAULA, Ricardo Z. A. de. **A dinâmica recente, impacto social e perspectivas da economia do estado do Maranhão - 1970/2008**. São Luis: IMESC/UFMA, 2008.

MIRANDA, Aurora Amélia Brito de. **De arrendatários a proprietários: formas de sociabilidade nos assentamentos rurais**. São Luis: EDUFMA, 2010.

REIS, José. **Uma epistemologia do território**. Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 2005. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/jr/publics.htm>>. Acesso em: 20 fev. 2012.

SANT'ANA JÚNIOR, H. A. et al. Resex de Tauá-Mirim, grandes projetos de desenvolvimento e a resistência socioambiental: introdução ao debate. In: _____ et al. (Orgs.). **Ecos dos conflitos socioambientais: a RESEX de Tauá-Mirim**. São Luis: EDUFMA, 2009.

SANTOS, M. A. **Natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Hucitec, 1996.

NOTAS

1. Composta principalmente pelos povos e comunidades tradicionais: agroextrativistas, quilombolas, indígenas, pescadores artesanais e outros.
2. Conforme Almeida (2006, p. 66),

O tradicional nada tem a ver com o imemorial. O tradicional não tem a ver com a história, com reminiscência, com origem, com resíduos, com o que sobrou [...] o tradicional é uma cultura, é uma maneira de ser.

Aurora Amélia Brito de Miranda

Assistente Social

Doutora em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão - UFMA

Professora do Departamento de Serviço Social
Universidade Federal do Maranhão - UFMA
E-mail: aameliabm@uol.com.br

Universidade Federal do Maranhão

Avenida dos Portugueses, s/n, Bacanga - São Luis - MA
CEP: 65.080.040